

### Das Ende der OSZE-Mission in der Ukraine

Büscher, Klemens

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Büscher, K. (1999). *Das Ende der OSZE-Mission in der Ukraine*. (Aktuelle Analysen / BIOst, 30/1999). Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-48056>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



## Aktuelle Analysen

Nr. 30/1999

23. August 1999

### Das Ende der OSZE-Mission in der Ukraine

#### **Zusammenfassung**

Als erste OSZE-Mission hat die 1994 eingerichtete Mission in der Ukraine am 30. April 1999 ihre Tätigkeit beendet. Schwerpunkt der Missionsaktivitäten waren die Konfliktprävention im Krimkonflikt, der mit dem Inkrafttreten der Krim-Verfassung (Januar 1999) weitgehend geregelt wurde, sowie die interethnischen Beziehungen auf der Halbinsel. Ausschlaggebend für die Beendigung der Mission war der Druck des ukrainischen Außenministeriums, das von Beginn an eine ambivalente Haltung gegenüber der Mission einnahm. Angesichts der enormen Defizite des Landes im Bereich der menschlichen Dimension und der fortbestehenden interethnischen Spannungen auf der Krim erscheint die Entscheidung zur Beendigung jedoch äußerst fragwürdig. Als Ersatz für die Mission wurde am 1. Juni 1999 das Amt eines OSZE-Projektkoordinators in der Ukraine geschaffen, der allerdings über wesentlich geringere Kompetenzen verfügt.

Die OSZE-Mission in der Ukraine beendete am 30. April 1999 ihre Tätigkeit und wurde für eine einmonatige Übergangsphase von einer "OSZE-Expertengruppe" abgelöst, die aus den vorherigen Missionsmitgliedern bestand. Als Ersatz für die aufgelöste Mission beschloß der Ständige Rat der OSZE in Wien am 1. Juni 1999 die Einsetzung eines "OSZE-Projektkoordinators in der Ukraine", dessen zunächst bis zum Jahresende befristete Tätigkeit um jeweils sechs Monate verlängert werden kann. Das entsprechende *Memorandum of Understanding* mit der ukrainischen Regierung wurde am 13. Juli 1999 in Wien unterzeichnet.

Mit der Auflösung der OSZE-Mission hat die ukrainische Regierung eines ihrer wichtigsten Ziele im Bereich der OSZE-Politik erreicht. Bereits seit dem Frühjahr 1996 drängte Kiew mehr oder minder stark auf den Abzug der Mission, die insgesamt viereinhalb Jahre in der Ukraine tätig war. Bemerkenswert ist die Entscheidung auch aus anderer Perspektive: Die OSZE hat sich erstmals entschlossen, eine ihrer Missionen angesichts weitgehender Entspannung im Einsatzgebiet und zumindest partieller Erfüllung des Missionsmandates zu beenden.<sup>1</sup> Dabei stellte die Organisation erneut ihre Flexibilität unter Beweis, indem sie mit dem OSZE-Projektkoordinator eine völlig neue Form der Präsenz in einem Teilnehmerstaat schuf und so eine Kompromißlösung im Tauziehen um die Mission ermöglichte.

<sup>1</sup> Die erste Langzeitmission der KSZE in das Kosovo, den Sandžak und die Vojvodina, die im September 1992 ihre Tätigkeit aufnahm, mußte bereits im Sommer 1993 abgezogen werden, da die Regierung der Bundesrepublik Jugoslawien eine Verlängerung des Mandates verweigerte.

## Entstehungskontext und Mandat der Mission

Der seit 1991 schwelende Konflikt um den Status der Krim geriet Anfang 1994 stärker ins Blickfeld der OSZE (bis Ende 1994: KSZE). Mit der Wahl des prorussischen Führers der Republikanischen Partei der Krim, Jurij Meškov, zum ersten Präsidenten der Krim am 30. Januar 1994 erhielten separatistische Kräfte auf der Halbinsel starken Auftrieb, so daß eine Kompromißlösung zwischen Simferopol und Kiew kaum noch möglich erschien.<sup>2</sup> In der Phase des sich anbahnenden "Krieges" der Gesetze und Dekrete war es zunächst der Hochkommissar für nationale Minderheiten (HKNM), Max van der Stoel, der im Februar 1994 auf Einladung der ukrainischen Regierung Kiew besuchte. Bei einer erneuten Reise im Mai 1994 führte der HKNM Gespräche in Kiew, Donec'k und auf der Krim. Seine Eindrücke waren mitentscheidend bei der Initiative des 1994 amtierenden italienischen KSZE-Vorsitzes zur Entsendung einer Langzeitmission in die Ukraine. Am 15. Juni 1994 beschloß der Ausschuß Hoher Beamter (AHB) die Einrichtung der *CSCE Mission to Ukraine*, deren Mandat nach längeren Verhandlungen am 25. August verabschiedet wurde. Parallel dazu absolvierte eine dreiköpfige Gruppe von Verfassungs- und Wirtschaftsexperten ab August 1994 mehrere Kurzbesuche in der Ukraine, die jedoch keine wesentlichen Initiativen hervorbrachten.

Motiviert wurde das Engagement auf Seiten der OSZE-Staaten vor allem durch die sicherheitspolitische Relevanz des Konfliktes. Die Spannungen um den Krimkonflikt nahmen im Sommer 1994 bedrohliche Ausmaße an und verursachten ernsthafte Gefährdungen der territorialen Integrität des ukrainischen Staates. Aufgrund des großen russischen Bevölkerungsanteils, der historischen Besonderheiten der Halbinsel, der ungelösten Problematik der Schwarzmeerflotte und angesichts der teilweise offen irredentistischen Position rußländischer Akteure<sup>3</sup> barg der Konflikt ein erhebliches zwischenstaatliches Eskalationsrisiko. In dieser Situation sollte die Mission zur frühzeitigen Konfliktprävention beitragen, den Dialog zwischen Kiew und Simferopol befördern und die territoriale Integrität der Ukraine sichern helfen. Der verabschiedete Mandatstext formulierte für die sechsköpfige Mission ein umfangreiches, allgemein gehaltenes Aufgabenspektrum mit folgenden Schwerpunkten:

- Aufnahme von Kontakten zu den relevanten staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren auf allen Ebenen mit dem Ziel, Informationen zu sammeln, Spannungen zu verhüten und das gegenseitige Verständnis zu fördern, sowie beratende Unterstützung der Gespräche über den Status der Krim;
- Analyse der Krimproblematik, regelmäßige objektive Berichterstattung über sämtliche Aspekte, die mit der Lage der Autonomen Republik Krim in Zusammenhang stehen, sowie Berichte über den Stand der Menschen- und Minderheitenrechte auf der Krim;
- Mitwirkung an der Erarbeitung von Programmen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Krim;<sup>4</sup>
- Überwachung und Förderung der Medienfreiheit in der Ukraine.<sup>5</sup>

Neben einem Zentralbüro in Kiew sah das Mandat eine Außenstelle in Simferopol vor und erklärte das gesamte Territorium der Ukraine zum Aktionsgebiet der Mission.

Die ukrainische Führung verfolgte mit ihrer Zustimmung zur Mission durchaus eigene Interessen. Geschockt durch die Radikalisierung der Krimpolitik nach der Amtsübernahme Meškovs, akzeptierte Kiew die internationale "Einmischung in innere Angelegenheiten" in der Hoffnung, die Mission als Instrument zur Abwehr separatistischer und irredentistischer Bestrebungen in Simferopol und Moskau

<sup>2</sup> Viacheslav Pikhovshek, Will the Crimean Crisis Explode?, in: Maria Drohobycky (Hrsg.), *Crimea. Dynamics, Challenges, and Prospects*, Lanham/London 1995, S. 39-65.

<sup>3</sup> Vor allem mit Blick auf Rußland rief der AHB-Beschluß vom 15. Juni die Teilnehmerstaaten explizit dazu auf, "mit ihren Handlungen betreffend die Republik Krim innerhalb der Ukraine zur Stärkung der KSZE-Prinzipien der territorialen Integrität und Unverletzlichkeit der Grenzen beizutragen".

<sup>4</sup> Damit war dies das einzige Mandat einer OSZE-Mission mit explizitem wirtschaftlichem Bezug.

<sup>5</sup> Für den vollständigen Text siehe: Mandat der KSZE-Mission für die Ukraine, Ständiger Ausschuß, Journal Nr. 31, 25. August 1994, Anhang (CD-ROM "OSCE Documents 1973-1997").

nutzen zu können. Keineswegs war die Ukraine bereit, der Mission die Rolle eines aktiven Vermittlers im Statuskonflikt oder weitergehende Kompetenzen abseits der Krimfrage einzuräumen. Ein im ersten Mandatsentwurf vom 17. Juni 1994 vorgesehenes siebtes, militärisches Missionsmitglied wurde von Kiew ebenfalls nicht akzeptiert. Tatsächlich definiert das Mandat eine im Vergleich zu anderen OSZE-Missionen sehr begrenzte Kompetenz zur "Intervention in innere Angelegenheiten". Die ukrainischen Vorbehalte erklären die vergleichsweise langen Mandatsverhandlungen, aber auch den überaus späten Arbeitsbeginn am 24. November 1994 und die verzögerte Unterzeichnung des *Memorandum of Understanding* zwischen Mission und ukrainischer Regierung erst am 24. Januar 1995 – drei Wochen nach Ablauf der ursprünglichen Mandatsfrist.

### Schwerpunkte der Missionsaktivitäten

Von Beginn an konzentrierte sich die OSZE-Mission auf die Frage der Ausgestaltung des Status und der Kompetenzen der Krim innerhalb des ukrainischen Staates. Dabei erfolgte der Aufbau der Mission selbst unter schwierigen Bedingungen: Die zugesagten angemessenen Räumlichkeiten wurden erst nach einem Jahr in Kiew und wenig später in Simferopol zur Verfügung gestellt. Auch das Verhältnis der Behörden und politischen Akteure gegenüber der Mission war in der Phase zunehmender innerukrainischer Spannungen von Mißtrauen und Skepsis geprägt.<sup>6</sup> Belastet wurden die Bemühungen der Mission um Kontakte und Vertrauen auf beiden Seiten durch einen weiteren Eskalationsschritt am 17. März 1995, als die Verchovna Rada in Kiew die Krim-Verfassung, das Wahlgesetz und das Gesetz über den Präsidenten der Krim sowie weitere Gesetzesakte der Autonomen Republik für null und nichtig erklärte. Am 30. März unterstellte der ukrainische Präsident Leonid Kuèma die Regierung der Krim der direkten Kontrolle Kiews und drohte mit Auflösung des Krim-Sowjets. Dieser kündigte seinerseits ein Referendum über die "separatistische" Krim-Verfassung von 1992 an. In dieser Situation verhärteter Fronten bemühte sich die OSZE-Mission um Krisenmanagement und Wiederaufnahme des Gesprächsfadens. Zu den größten Erfolgen zählt der von Mission und HKNM organisierte Runde Tisch von Locarno im Mai 1995, bei dem Schlüsselakteure aus Kiew und Simferopol gemeinsam mit internationalen Experten Wege einer friedlichen Regelung der Status- und Verfassungsfrage diskutierten. In der Folgezeit trug der "Geist von Locarno" zur Entschärfung der akuten Krise und zum Beginn konstruktiver Gespräche bei.

Nachdem der Oberste Sowjet der Krim im November 1995 einen modifizierten Verfassungsentwurf verabschiedet hatte, bemühte sich die Mission gemeinsam mit dem HKNM während eines erneuten Rundtisch-Seminars in Noordwijk (März 1996) um weitere Annäherung der Positionen. Der dort diskutierte und vom Hochkommissar van der Stoep nachdrücklich unterstützte Vorschlag, zumindest den unstrittigen Teil der Krim-Verfassung zu bestätigen, wurde am 4. April 1996 durch die Verchovna Rada umgesetzt. Mit der Verabschiedung der ukrainischen Verfassung, die in Kapitel X Bestimmungen über die Krim enthielt, schuf das Parlament in Kiew am 28. Juni 1996 einen neuen juristischen Status quo, der die Einigung über die Kompetenzabgrenzung zwischen der Autonomen Republik und dem Gesamtstaat allerdings nicht erleichterte. Erst der insgesamt fünfte, im Oktober 1998 vom Obersten Sowjet der Krim verabschiedete Verfassungsentwurf, den der Vorsitzende der Krim-KP Leonid Graè vorgelegt hatte, entsprach den Mehrheitsvorstellungen in Kiew. Am 23. Dezember 1998 bestätigte die Verchovna Rada die Verfassung der Krim, die mit dem Tag ihrer Publikation (12. Januar 1999) in Kraft trat.<sup>7</sup> Damit kann auch der auf die Regelung des Krim-Status bezogene Teil des Missionsmandates als erfüllt betrachtet werden.

Parallel zum Verhandlungsprozeß zwischen Kiew und Simferopol richtete die Mission ab Mitte 1995 ihr Augenmerk auf die Probleme der Krimtataren und die interethnischen Beziehungen auf der Krim. Ein von der OSZE organisiertes und moderiertes Seminar über die Reintegration der ehemals deportierten Völker mit insgesamt fünfzig Teilnehmern aus Kiew und der Krim fand im September

<sup>6</sup> Vgl. die Schilderung des ersten Missionsleiters Andreas Kohlschütter, Möglichkeiten und Grenzen der Präventivdiplomatie. Das Beispiel der OSZE-Mission in der Ukraine, in: Theorie und Praxis ziviler Konfliktbearbeitung. Friedensbericht 1996 (Beiträge zur Friedensforschung Bd. 30, H. 1-2), Chur/Zürich 1996, S. 125-148.

<sup>7</sup> Für den Text der Verfassung siehe die Webseite der Zeitung Krymskaja Pravda (<http://www.kp.crimea.ua>).

1995 in Jalta statt. Ab der zweiten Jahreshälfte 1996 bemühte sich die Mission verstärkt und in enger Kooperation mit dem HKNM um die politische und sozioökonomische Integration der multiethnischen Bevölkerung der Halbinsel, um den Abbau der gegenseitigen Vorurteile und des Mißtrauens zwischen slawisch-orthodoxer und muslimischer Bevölkerung. Dem Vorwurf, als Anwalt der Krimtataren zu fungieren, begegnete sie durch enge Kontakte zu allen ethnischen Gruppen und Berücksichtigung der regionalen wie auch der gesamtstaatlichen Dimension der Problematik. Aktiv war die Mission insbesondere in Fragen der Minderheitensprachen, des Bildungssystems und der Medien.

Ein Kernproblem bestand in der Aufnahme krimtatarischer Rückkehrer in die ukrainische Staatsbürgerschaft, über die bis vor kurzem nur zwei Drittel der über 260.000 Krimtataren verfügten, was für die verbleibende Gruppe, etwa vier Prozent der Gesamtbevölkerung der Krim, eingeschränkte politische, wirtschaftliche und soziale Rechte bedeutete.<sup>8</sup> 1996 veranstaltete die Mission ein Seminar zur Staatsbürgerschaftsfrage in Kiew, auf dem ukrainische Offizielle, Vertreter der Krimtataren und ausländische Experten Vorschläge zur Entschärfung des Problems diskutierten. Der Forderung der OSZE und anderer internationaler Organisationen nach Erleichterung der Einbürgerung der Rückkehrer aus Usbekistan und anderen GUS-Staaten wurde indes nur zögerlich entsprochen. Die Novelle des ukrainischen Staatsbürgerschaftsgesetzes vom April 1997 und eine ukrainisch-usbekische Sondervereinbarung zur Vermeidung doppelter Staatsbürgerschaft vom August 1998 erbrachten keine rasche Lösung des Problems. Erst eine seit 1998 und noch bis Ende 1999 laufende Kampagne der ukrainischen Regierung und des UNHCR zur beschleunigten Einbürgerung, die von der OSZE-Mission unterstützt wurde, hat in jüngster Zeit Wirkung gezeigt. Gegenwärtig haben etwa 35.000 krimtatarische Rückkehrer die Aufnahme in die ukrainische Staatsbürgerschaft noch nicht beantragt.<sup>9</sup>

Auf wenig Beachtung in Kiew stieß der Appell der OSZE, eine angemessene politische und elektorale Vertretung der Krimtataren zu gewährleisten, deren Anteil in staatlichen Institutionen auf regionaler Ebene nur ein bis zwei Prozent beträgt.<sup>10</sup> Während bei den Wahlen zum Obersten Sowjet der Krim 1994 über eine Quotenregelung 14 der insgesamt 100 Sitze an Krimtataren gingen, war 1998 kein Kandidat der krimtatarischen Liste erfolgreich.<sup>11</sup> Immerhin zogen zwei ihrer führenden Vertreter bei den zugleich stattfindenden gesamtukrainischen Parlamentswahlen über die Parteiliste des Ruch in die Verchovna Rada ein. Die neue Krim-Verfassung ließ nahezu sämtliche Forderungen der Krimtataren unberücksichtigt, so daß der Vorwurf, die Einigung zwischen Kiew und Simferopol über Status und Kompetenzen der Krim sei auf Kosten der Krimtataren zustande gekommen, nicht ganz unbegründet erscheint. Anschläge auf Moscheen und andere Einrichtungen der Krimtataren in jüngster Zeit sowie Massenprotestkundgebungen belegen, daß das Ziel interethnischen Ausgleichs und politischer Integration der Krimbevölkerung in weiter Ferne steht. Die schwierige soziale Lage vieler Krimtataren und die gesamtwirtschaftliche Dauerkrise in der Ukraine sorgt für zusätzliche Belastungen der ohnehin angespannten Beziehungen zwischen den ethnischen Gruppen. Die Aktivitäten der OSZE-Mission zur Anregung wirtschaftlicher Entwicklungsprogramme sowie die unter Beteiligung der OSZE durchgeführten internationalen Geberkonferenzen konnten die grundsätzlichen Probleme der sozialen Integration der Rückkehrer nicht beheben.

### **Das Drängen der Ukraine auf Beendigung der Mission**

Das von Beginn an ambivalente Verhältnis der ukrainischen Regierung zur Mission wurde frühzeitig durch den Umstand belastet, daß sich die OSZE-Vertreter in der kritischen Phase 1995 nicht für die

<sup>8</sup> Vgl. dazu Derek Müller, Die Integration der Krimtataren in die Ukraine. Politische, ideologische und psychologische Aspekte, in: Osteuropa, 7/1999, S. 692-700.

<sup>9</sup> UNHCR Urges 35,000 Crimean Tatars to Apply for Citizenship Before Year End, UNHCR Press Release, 22 June 1999.

<sup>10</sup> Vgl. Yulia Tyshchenko, "The Punished People": Crimean Tatars and Prospects for Integration into the Ukrainian Society, in: Research Update, No. 126, Independent Center of Political Research (Kyiv), 17 May 1999.

<sup>11</sup> Mustafa Džemilev: "V parlamente Kryma net ni odnogo predstavitelja krymskotatarskogo naroda", Den', Nr. 207, 29.10.1998.

Interessen der Kiewer Krimpolitik instrumentalisieren ließen und Kritik an einzelnen Regierungsmaßnahmen in ihren Berichten OSZE-weit verbreiteten. Erste Überlegungen, das Mandat nicht zu verlängern, stellte das Außenministerium bereits im Juni 1995 an, nachdem der erste Leiter der Mission, der schweizerische Journalist Andreas Kohlschütter, am 31. Mai 1995 eine umstrittene Rede im Obersten Sowjet der Krim gehalten hatte.<sup>12</sup> Im Mai 1996 bemühte sich Kiew erstmals öffentlich um Beendigung der Mission. Bei den Gesprächen über die Verlängerung des Missionsmandates im Juni 1996 übte die ukrainische Diplomatie erheblichen Druck aus, um eine Schließung der Mission bis zum Jahresende zu erreichen. Es blieb jedoch bei einer vagen Absichtsbekundung des Ständigen Rates zur Überprüfung der Mandatserfüllung. Allerdings wurde im Verlauf des Jahres 1997 die Zahl der Missionsmitglieder auf vier reduziert. Der seit April 1998 amtierende Außenminister der Ukraine, Borys Tarasjuk, verstärkte dann den Druck und machte den Abzug der Mission zur Priorität ukrainischer OSZE-Politik. Auf dem OSZE-Ministerrattreffen von Oslo Anfang Dezember 1998 plädierte er für die Beendigung der Mission zum Jahresende.<sup>13</sup> Schließlich faßte der Ständige Rat der OSZE am 17. Dezember 1998 auf Drängen der ukrainischen Delegation den Beschluß, das Mandat der Mission nur noch bis Ende April zu verlängern und bis dahin Gespräche über "neue Formen der Zusammenarbeit in der Ukraine anstelle der OSZE-Mission" zu führen. Da am 30. April noch keine Einigung über eine neue OSZE-Präsenz vorlag, Kiew jedoch auf Beendigung der Mission bestand, kam es zur Einsetzung der Expertengruppe als Übergangsformel bis zum Beschluß vom 1. Juni über den OSZE-Projektkoordinator. Die Missionsvertretung in Simferopol wurde bereits zum Ende des Monats April geschlossen.

Ausschlaggebend für die ukrainische Position war zum einen die Überzeugung, künftig weder zur Überwindung separatistischer Bestrebungen auf der Krim noch zur Abwehr rußländischer Hegemonialbestrebungen die Unterstützung einer OSZE-Mission zu benötigen. Daneben war im Außenministerium auch die Wahrnehmung der Missionspräsenz als Stigmatisierung des Landes verbreitet; Kiew zeigte sich nicht länger bereit, der internationalen Gemeinschaft direkte Kontroll- und Einflußkompetenzen in die Innenpolitik des Landes einzuräumen. Hinzu kam jedoch, daß auch die Missionsaktivitäten zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung der Krim nicht die von Kiew gewünschten Resultate brachten, zumal die Mission praktisch über keine eigenen Mittel verfügte. Dies unterscheidet die OSZE von etlichen anderen internationalen Organisationen (UNDP, Tacis, Soros-Stiftung, Freedom House u.a.), deren ebenfalls auf die Überwindung der ukrainischen Reformdefizite zielende Aktivitäten keineswegs als Stigmatisierung aufgefaßt werden – und deren teilweise erheblichen finanziellen Mittel den zentralen und regionalen ukrainischen Eliten durchaus willkommen sind.

Aus der Sicht der übrigen OSZE-Teilnehmerstaaten sprachen vor allem drei Faktoren dafür, dem Drängen der Ukraine auf Beendigung der Mission nachzugeben. Neben der abgeschlossenen Regelung der Krim-Verfassung war auch die vertragliche Ausgestaltung des bilateralen ukrainisch-rußländischen Verhältnisses entscheidend vorangekommen: Mit dem Inkrafttreten des Freundschaftsvertrags (1. April 1999) und der bilateralen Abkommen über die Schwarzmeerflotte (24. März 1999) wurden regionale Sicherheitsrisiken deutlich reduziert. Hinzu kommt, daß eine weitere Mandatsverlängerung der Mission, wenn überhaupt, nur durch unverhältnismäßig starken Druck auf die ukrainische Seite zu erreichen gewesen wäre, was die künftige Zusammenarbeit erheblich belastet hätte.

### **Ukraine und die OSZE: Perspektiven der Beziehungen**

Im Kontext der von der ukrainischen Führung angestrebten "Integration in euro-atlantische Strukturen" scheint die Eröffnung von Beitrittsperspektiven in die NATO und EU für Kiew besondere Priorität zu haben. Zweifel an dieser eher mythischen denn realistischen außenpolitischen

<sup>12</sup> In Kiew wurde insbesondere die Wortgleichheit der russisch vorgetragenen Rede mit dem von Kohlschütter vorgelegten englischen Manuskript angezweifelt. Für den englischen Text siehe: OSCE Mission to Ukraine, Activity and Background, Report No. 7, 5 June 1995, Annex II.

<sup>13</sup> Vgl. Pres-reliz bryfinhu z potoènych pytan' zovnišn'od' polityky, No. 48, 8.12.1998 (<http://www.mfa.gov.ua>).

Maxime,<sup>14</sup> wie sie jüngst der stellvertretende Sicherheitsratsvorsitzende Oleksandr Razumkov auf einer Tagung der Adenauer-Stif-

---

<sup>14</sup> Vgl. Sergej Gončarenko, Mify ukraïnskoj diplomatii, Zerkalo nedeli, Nr. 28, 17.7.1999.

tung äußerte, werden teilweise barsch zurückgewiesen.<sup>15</sup> Die auch in der Öffentlichkeit sichtbare Fixierung auf NATO und EU führt dazu, daß die Möglichkeiten der europäischen Organisationen, in denen die Ukraine bereits vollwertiges Mitglied ist, oftmals unterschätzt werden. Neben der OSZE betrifft dies vor allem den Europarat, dessen berechnete Kritik an mangelnder Einhaltung der von der Ukraine eingegangenen Reformverpflichtungen<sup>16</sup> in Kiew auf wenig Verständnis stößt.

Gerade angesichts der enormen Defizite des Landes im Bereich der menschlichen Dimension und des mitunter fehlenden politischen Willens zu konsequenten Reformen erscheint die Entscheidung zur Beendigung der OSZE-Mission äußerst fragwürdig. Der Jahresbericht 1999 der Helsinki-Föderation für Menschenrechte konstatiert, daß "die meisten grundlegenden Menschenrechte in der Ukraine 1998 verletzt" wurden.<sup>17</sup> Die besonders kritische Lage im Medienbereich wurde nicht nur vom US-amerikanischen "Komitee zum Schutz von Journalisten", sondern anläßlich der Parlamentswahlen 1998 auch von Vertretern der OSZE öffentlich angeprangert.<sup>18</sup> Eine Modifizierung des Missionsmandates und Intensivierung der Demokratisierungsbemühungen wäre in dieser Situation die angemessene Entscheidung gewesen. Auch im Hinblick auf die fortbestehenden interethnischen Spannungen auf der Krim hätte die Mission weiterhin stabilisierend wirken können.

In welchem Maße der OSZE-Projektkoordinator, dessen Kernaufgabe in der Planung und Durchführung von Projekten auf verschiedenen für die OSZE relevanten Gebieten besteht, künftig Teile der Missionsarbeit weiterführen kann, ist bisher nicht abzusehen. Der Beschluß zur Einsetzung des Koordinators ist nicht mit einem Mandat vergleichbar, da er über die Präsenz hinaus keine inhaltlichen Kompetenzen in bezug auf bestimmte Politikfelder festlegt. Insbesondere entfallen die umfassenden Missionsberichte und Hintergrundanalysen zugunsten einer projektbezogenen Berichterstattung des Koordinators. Im *Memorandum of Understanding* vom 13. Juli 1999 sicherte sich die ukrainische Seite zudem ein Mitspracherecht bei der Ausarbeitung der Projekte. Zwar erhalten die OSZE-Mitarbeiter weiterhin diplomatischen Status und werden in den ehemaligen Missionsräumlichkeiten in Kiew residieren, doch resultiert aus der Projektbindung eine weitgehende Kanalisierung der Tätigkeit der neuen OSZE-Präsenz. Ob sich der Projektkoordinator der weitgehenden Kontrolle durch das ukrainische Außenministerium entziehen kann, wird in hohem Maße vom Geschick des Amtsinhabers (derzeit der US-Botschafter und ehemalige Missionsleiter Charles Magee), aber auch von seiner politischen Unterstützung durch die Institutionen und Einzelstaaten der OSZE abhängen. Auch eine Mittelanbindung der vereinbarten Projekte würde die Position des OSZE-Koordinators in der Ukraine deutlich verbessern.

Klemens Büscher

Der Autor ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik der Universität Hamburg (IFSH).

Redaktion: Olga Alexandrova

---

<sup>15</sup> Vgl. Horbulin Overrules Razumkov on NATO, Jamestown Foundation Monitor, 17.2.1999.

<sup>16</sup> Vgl. Dokument 8424 der Parlamentarischen Versammlung des Europarats "Honouring of Obligations and Commitments by Ukraine", 1.6.1999 (<http://stars.coe.fr>).

<sup>17</sup> Siehe <http://www.ihf-hr.org/reports/ar99/ar99ukr.htm>.

<sup>18</sup> Vgl. OSCE Accuses Ukraine of Curtailing Press Freedom, RFE/RL Newline, 23.2.1998.